



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Grandgirard Pierre-André / Bürdel Daniel /
Bonvin-Sansonnens Sylvie / Marmier Bruno / Péclard Cédric /
Wicht Jean-Daniel / Kolly Nicolas / Kolly Gabriel /
Collaud Romain / Moussa Elias

2018-GC-49

Bereitstellung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg (Projekt FTTH Freiburg): Vision und Rolle des Staats

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 28. März 2018 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen die Grossrätinnen und Grossräte Pierre-André Grandgirard, Daniel Bürdel, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Bruno Marmier, Cédric Péclard, Jean-Daniel Wicht, Nicolas Kolly, Gabriel Kolly, Romain Collaud und Elias Moussa den Staatsrat, sich für den Ausbau des kantonsweiten Glasfasernetzes einzusetzen, indem er das Unternehmen fth fr AG stärker unterstützt und indem er dafür sorgt, dass seine Ämter die Dienstleistungen nutzen, die von den Freiburger Partnerunternehmen (namentlich net+ FR und senseLAN) angeboten werden. Aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags ist der Ausbau des Glasfasernetzes unabdingbar, insbesondere um einen digitalen Graben zu vermeiden, die Randregionen zu beleben und die Telearbeit zu fördern.

Konkret ersuchen sie den Staatsrat:

- > den finanziellen Bedarf für eine lückenlose Verlegung der Glasfaser auf dem gesamten Kantonsgebiet unter Berücksichtigung der von den Partnern bereits geleisteten Investitionen zu definieren;
- > die vom Staat beschlossenen Modalitäten für die Finanzierung von fth fr AG (Dekret vom 13. September 2012) auf der Grundlage eines neuen strategischen Plans anzupassen, um eine Verwässerung des Anteils des Staats am Aktienkapital zu verhindern, wobei auch das zinslose Darlehen erhöht werden soll;
- > sämtliche Abonnemente der staatlichen Dienststellen und der halbstaatlichen Unternehmen zu überprüfen;
- > fth fr AG und die Freiburger Partner zu unterstützen, indem bei gleichwertigen oder besseren Leistungen nach und nach alle Abonnemente der staatlichen Dienststellen und der halbstaatlichen Unternehmen zu diesen Dienstleistern transferiert werden, womit der Staat seine Vorbildfunktion wahrnimmt und ein klares Zeichen setzt.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Das Unternehmen fthh fr AG wurde am 15. November 2012 gegründet. Seine Aufgabe besteht im Aufbau des Glasfasernetzes des Typs FTTH (Fiber To The Home) auf dem gesamten Gebiet des Kantons Freiburg. Dank dieses Grossprojekts sollen über 90 % der Privathaushalte an dieses Netz angeschlossen werden.

fthh fr AG zählt derzeit zehn Mitarbeitende und ist im Besitz von Groupe E (75,74 %), Gruyère Energie (12,34 %), IB-Murten (1,28 %) und des Staats Freiburg (10,64 %). Per *Dekret vom 13. September 2012 über den Kantonsbeitrag für die Einrichtung eines Glaserfasernetzes im Kanton Freiburg* hat der Staat Freiburg der Gesellschaft fthh fr AG einen Beitrag von 40 Millionen Franken gewährt. Dieser Beitrag setzt sich zusammen aus einer Beteiligung von 5 Millionen Franken am Aktienkapital von fthh fr AG (gegenwärtig hält der Staat ein Nominalkapital von 2,6 Millionen Franken; der Saldo wurde noch nicht einbezahlt) und einem rückzahlbaren zinslosen Darlehen von 35 Millionen Franken (davon wurden bis heute 20 Millionen Franken einbezahlt).

Die anderen Aktionäre haben sich verpflichtet, den Rest des Aktienkapitals (42 Millionen Franken) einzubringen. Der ursprüngliche Geschäftsplan sah vor, dass die Finanzierung von insgesamt 82 Millionen Franken zusammen mit der Beteiligung von Swisscom und der Finanzierung aus im Unternehmen erwirtschafteten Gewinnen ausreicht, um das ehrgeizige Projekt, das Investitionen von knapp 600 Millionen Franken beinhaltet, zu verwirklichen. Bis heute konnten rund 120 Millionen Franken in das Glasfasernetz investiert werden, zum Teil im Rahmen der Partnerschaft mit Swisscom.

2. Entwicklung des Projekts seit 2016

Mehrere neue Elemente stellen den ursprünglichen Geschäftsplan in Frage und bringen den Staat als direkten Minderheitsaktionär (und als indirekten Mehrheitsaktionär über seine 75 %-Beteiligung an Groupe E) dazu, das Projekt FTTH Freiburg zu überdenken. Diese Elemente sind:

- > 2016 informierte Swisscom das Unternehmen fthh fr AG über die von ihr beschlossene Umstellung auf eine andere Technologie (Erhöhung der Übertragungsrates auf den Swisscom-Kupferleitungen) und die vorzeitige Beendigung der Zusammenarbeit beim Ausbau des FTTH-Glasfasernetzes. Der Anteil der Swisscom an den Investitionen war somit nicht mehr gesichert.
- > Der Trend bei den Marktpreisen für Datenübertragung zeigt nach unten. Die Tarife, die das Unternehmen fthh fr AG den Multimedia-Anbietern (z. B. NetplusFR¹ aber auch Konkurrenten wie Swisscom) in Rechnung stellen kann, sinken ständig; dies stellt den Geschäftsplan von 2012 in Frage. Der Gewinn, den fthh fr mit den neuen Tarifen erwirtschaften kann, genügt nicht für die Selbstfinanzierung des Glasfasernetzausbaus.
- > Die kommerzielle Entwicklung der Glasfaservermietung durch fthh fr AG war nicht ausreichend. Der ursprüngliche Geschäftsplan ging in Bezug auf die Vermietung der Glasfaser von Annahmen aus, die sich nicht bewahrheiteten, während der Ausbau des Hauptnetzes, der bei weitem grösste Ausgabenposten, wie geplant voranschreitet. Gegenwärtig ist rund die Hälfte der verlegten Glasfaserkabel in Nutzung und generiert einen Umsatz.

¹ Im Eigentum von Groupe E AG (49 %), Gruyère Energie SA (39 %) und Industrielle Betriebe Murten (12 %)

Weil sich der allgemeine Rahmen des Projekts in den letzten Jahren verschlechterte, muss das Projekt angepasst werden:

- > Um die ursprünglichen Ziele zu erreichen, ist eine Zusatzfinanzierung von etwa 300 Millionen Franken nötig.
- > Das Abdeckungsziel für 2027 ist nicht mehr realistisch.

Weil:

- > die Multimedia-Anbieter in der Lage sind, die Infrastrukturen für den Anschluss der Freiburger Kunden selber bereitzustellen (wenn auch langsamer als die 2012 definierten Ziele für das Projekt FTTH Freiburg, die aufgegeben werden mussten), indem sie die jeweils adäquate Technologie für die Erreichung der gewünschten Bandbreite einsetzen;
- > die auf den Kupferleitungen verfügbaren Technologien (Twisted-Pair-Kabel auf dem Netz von Swisscom oder Koaxialkabel auf dem Kabelnetz) völlig ausreichende Bandbreiten erlauben – so will Swisscom beispielsweise bis Ende 2021 eine Ultrabreitband-Abdeckung von 90 % der Bevölkerung mit mehr als 80 Mbit/s und von 75 % mit mehr als 200 Mbit/s (FTTS, FTTB, FTTH oder FTTC²) erreichen³;
- > es aufgrund der Entwicklung von neuen Technologien (namentlich drahtlose Übertragungstechnologien) kaum möglich ist, Vorhersagen darüber zu machen, inwieweit Glasfaser auch langfristig unumgänglich sein wird;
- > der digitale Graben als weitgehend geschlossen betrachtet werden kann (namentlich mit der Kombination verschiedener Technologien und dem von Swisscom aufrecht erhaltenen Ziel, kurzfristig eine ausreichende Bandbreite sicherzustellen);

haben die Aktionäre von fth fr AG beschlossen, die Strategie des Gemeinschaftsunternehmens anzupassen, und insbesondere die bisherige Kadenz und das Ziel, praktisch den gesamten Kanton mit dem Glasfasernetz abzudecken, aufzugeben. Das ursprüngliche Ziel einer hohen Bandbreite auf dem grössten Teil des Kantonsgebiets kann nämlich auch mit anderen Mitteln erreicht werden. Der Unterhalt und Betrieb des bestehenden Netzes sowie – in den Zonen, in denen eine Zusammenarbeit mit Swisscom besteht, oder wenn besondere Umstände vorliegen – dessen Ausbau gehören jedoch weiterhin zu den Unternehmenszielen.

3. Antworten auf die einzelnen Forderungen

Nachfolgend will der Staatsrat auf die konkreten Forderungen des Auftrags eingehen.

Definition des finanziellen Bedarfs für eine lückenlose Verlegung der Glasfaser auf dem gesamten Kantonsgebiet unter Berücksichtigung der von den Partnern bereits geleisteten Investitionen

Die Definition des finanziellen Bedarfs für eine lückenlose Verlegung der Glasfaser auf dem gesamten Kantonsgebiet ist eine Aufgabe von fth fr AG. Unter Berücksichtigung der bereits getätigten Investitionen (mit oder ohne Swisscom) und der weiter oben beschriebenen Anpassung

² Fiber To The Home/Building/Station/Curb: <https://www.swisscom.ch/de/about/unternehmen/portraet/netz/netzausbau-karte-glasfaser.html>

³ <https://www.swisscom.ch/de/about/unternehmen/portraet/vision-werte-strategie.html>

der Hauptparameter muss mit weiteren Investitionen von rund 300 Millionen Franken gerechnet werden.

Anpassung der vom Staat beschlossenen Modalitäten für die Finanzierung von fth fr AG (Dekret vom 13. September 2012) auf der Grundlage eines neuen strategischen Plans, um eine Verwässerung des Anteils des Staats am Aktienkapital zu verhindern, sowie Erhöhung des zinslosen Darlehens

Die Fortführung der Tätigkeit von fth fr AG gemäss dem ursprünglichen Plan erforderte eine bedeutende Zusatzfinanzierung. Die aktuellen Aktionäre des Unternehmens haben sich jedoch gegen den Einstieg von neuen Aktionären in das Kapital ausgesprochen, weil dies zu einer Kapitalverwässerung führen würde (die aktuellen Aktionäre wären nur noch Minderheitsaktionäre und verlören die Kontrolle über das Unternehmen).

Damit das Projekt den ursprünglich festgelegten Kurs verfolgen kann, müsste der Staat sein Darlehen auf das Zehnfache erhöhen. Darüber hinaus führen die weiter oben beschriebenen Änderungen zu einer erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rentabilität des Projekts, was die Fähigkeit des Unternehmens zur Rückzahlung des Darlehens gefährden könnte. Der Staatsrat hat deshalb beschlossen, sein Darlehen nicht zu erhöhen und auf die Einzahlung der dritten Tranche von 15 Millionen Franken⁴ zu verzichten. Dem ist anzufügen, dass es dem Unternehmen fth fr AG aller Voraussicht nach nicht möglich sein wird, den Teilbetrag des Darlehens, den der Staat bis heute eingezahlt hat, wie im Dekret von 2012 vorgesehen ab 2037 in jährlichen Tranchen zurückzubezahlen.

Analyse aller Abonnemente der staatlichen Dienststellen und der halbstaatlichen Unternehmen

Die Verträge für Fernmeldedienste («Abonnemente») werden zentral vom Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) abgeschlossen und verwaltet. Diese vertraglich vereinbarten Fernmeldedienste betreffen neben den staatlichen Dienststellen auch die kantonalen Anstalten, die administrativ den Direktionen des Staatsrats zugewiesen sind. Beispiele wären der HFR, die KGV oder das ASS. Die halbstaatlichen Unternehmen hingegen (FKB, TPF usw.) organisieren die Abwicklung ihrer eigenen Geschäfte und insbesondere die Beschaffung von Dienstleistungen vollständig autonom und unabhängig.

Ausdruck der staatlichen Unterstützung von fth fr AG durch den schrittweisen Transfer der Abonnemente an die Freiburger Partner von fth fr AG bei gleichwertigen oder besseren Leistungen

Der Staat ist nicht nur Aktionär des Unternehmens fth fr AG, sondern auch ein Kunde. Damit positioniert sich fth fr als Partner und bevorzugter Lieferant bei der Beschaffung von Glasfaserverbindungen, insbesondere für den Anschluss verschiedener Staatsgebäude an das kantonale Computernetz.

Darüber hinaus muss die Beschaffung von Fernmeldediensten aufgrund der Höhe der Beträge dem Submissionsrecht folgen, das die Bevorzugung eines bestimmter Unternehmen untersagt. Der Staat Freiburg hat denn auch bereits eine öffentliche Ausschreibung für Fernmeldedienste (Festtelefonie,

⁴ Die Einzahlung dieser letzten Tranche wurde davon abhängig gemacht, dass eine Mindestabdeckung mit FTTH der weniger dicht besiedelten Zonen erreicht wird. Aufgrund der getroffenen Entscheide ist dieses Kriterium nicht erfüllt.

Mobiltelefonie, Internet) eingeleitet. Als mögliche Anbieter werden die Partner von ftth fr AG in diesem Rahmen offerieren können, wenn sie dies wünschen.

4. Zusammenfassung

2012 ersuchte der Staatsrat den Grossen Rat, dem Unternehmen ftth fr AG einen finanziellen Beitrag zu gewähren, und begründete dies damit, dass er die Glasfasererschliessung des gesamten Kantons als unabdingbar für die Vermeidung einer digitalen Zweiteilung und die Belebung der Randregionen erachte. Der schnelle technologische Wandel hat es jedoch ermöglicht, durch die Verbindung von FTTH mit anderen Technologien einen sehr grossen Teil der Serviceziele (Ultrabreitband auf dem gesamten Kantonsgebiet) zu erreichen. Da das Ziel des Staats darin besteht, den Zugang der Freiburger Bevölkerung zu Hochgeschwindigkeitsnetzen zu gewährleisten und es ihm nicht darum geht, eine bestimmte Technologie gegenüber anderen zu verteidigen oder zu bevorzugen, ist die Regierung der Ansicht, dass die zu Beginn des Prozesses festgelegten grundsätzlichen Ziele erreicht wurden, wenn auch teilweise mit anderen als den ursprünglich vorgesehenen Mitteln. Der Staatsrat stellt sich denn auch auf den Standpunkt, dass der Mehrwert der einen Technologie gegenüber einer anderen keine zusätzlichen massiven Investitionen des Kantons in das FTTH-Glasfasernetz mehr rechtfertigt.

Die grossen Veränderungen seit 2016 haben das Unternehmen ftth fr AG veranlasst, seine Strategie der systematischen Erschliessung zu überdenken. Da der digitale Graben durch alternative Technologien, die mittelfristig ausreichen werden, so gut wie vollständig geschlossen werden konnte und die anderen Anbieter für die Entwicklung der geeigneten Technologien für den Breitband- und Ultrabreitbandanschluss des Kantons verantwortlich sein werden, hat der Staatsrat beschlossen, die für die Fortsetzung des Projekts erforderlichen 300 Millionen Franken nicht bereitzustellen. Aus denselben Gründen wird die letzte Darlehenstranche von 15 Millionen Franken nicht einbezahlt werden.

In Anbetracht dieser Bemerkungen und Überlegungen schlägt der Staatsrat den Auftrag zur Ablehnung vor.

20. Mai 2019